Avis n° 2015-020 du 10 Juin 2015

relatif à la fixation des redevances d'infrastructure
liées à l'utilisation du réseau ferré national
pour l'horaire de service 2016

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu l'arrêté du 30 décembre 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national ;

Vu la saisine du ministre chargé des transports en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports en date du 27 mai 2015 ;

Vu l'avis n° 2015-004 du 3 février 2015 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 ;

Après en avoir délibéré le 10 juin 2015 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. Contexte 3

2. Analyse de l'Autorité 3

2.1 Sur les réserves au titre de la tarification applicable pour l'horaire de service 2016 3

2.2 Sur les autres réserves dans la perspective de l'horaire de service 2018 8

1. Contexte

1. Dans son avis n°2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a donné un avis favorable sur la tarification des prestations minimales publiée dans le document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 (DRR 2016). Cet avis a été assorti de six réserves dont quatre sont relatives à la proposition tarifaire pour 2016 et deux sont relatives à un engagement de SNCF Réseau sur une refonte tarifaire pour 2018.

2. SNCF Réseau a soumis le 21 mai 2015 de nouvelles propositions tarifaires pour les prestations minimales relatives à l'horaire de service 2016, accompagnées d'engagements relatifs aux évolutions de la tarification pour l'horaire de service 2018 et d'éléments justificatifs de l'impossibilité de les mettre en œuvre avant cette échéance.

3. Le présent avis porte exclusivement sur la tarification des prestations minimales sur lesquelles l'Autorité donne un avis conforme en application de l'article L. 2133-5 du code des transports qui dispose que l'Autorité « *émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard :*

   - *des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ;*

   - *de la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;*

   - *des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'Etat et SNCF Réseau* »

2. Analyse de l'Autorité

2.1 SUR LES RESERVES AU TITRE DE LA TARIFICATION APPLICABLE POUR L'HORAIRE DE SERVICE 2016

4. Dans son avis n°2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a assorti son avis conforme des réserves suivantes :

   - « *que SNCF Réseau apporte, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, des justifications suffisantes sur la proposition de suppression de la redevance de circulation « haut-le-pied » pour les activités voyageurs ;*

   - *que SNCF Réseau présente, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, une proposition de réajustement du barème de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique en fonction des niveaux constatés de renouvellement et d'entretien des installations fixes de traction électrique et des équipements d'alimentation des lignes électriques ;*

   - *que SNCF Réseau justifie, à l'appui d'un engagement dûment formalisé de l'Etat, l'hypothèse qu'il prend en compte sur le montant de la compensation effectivement versée pour déterminer le barème des redevances pour le fret ou, à défaut de la confirmation d'un tel engagement, en tire toutes les conséquences sur sa proposition de tarification de manière à respecter, dans un calendrier crédible, le principe de couverture du coût direct posé par la directive 2012/34/UE ;*

   - *que SNCF Réseau justifie, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, la nécessité de l'application d'un coefficient de modulation de 0,95 aux redevances de réservation pour les trains aptes à la grande vitesse ayant pour origine ou destination la Suisse* ».

5. Afin de lever ces réserves, SNCF Réseau projette de modifier le barème 2016 de la façon suivante :

- en rétablissant la différenciation tarifaire appliquée aux redevances de circulations « haut-le-pied »[1]. Pour compenser la perte de recettes associée (soit 3,5 M€), SNCF Réseau propose d'augmenter les redevances d'accès et de réservation de 0,1% ;

- en réajustant la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE) à 0,225€/train.km contre 0,252€/train.km précédemment. Le projet de barème prévoit la création d'une redevance de contribution à la couverture des coûts fixes électriques (RCFE) destinée à couvrir la diminution de recettes correspondantes, soit 16 M€. Une proposition alternative de SNCF Réseau consiste à reporter ce différentiel sur les redevances d'accès et les redevances de réservation ;

- en conservant une modulation de 0,95 des redevances de réservation des activités TAGV ayant pour origine ou destination la Suisse pour le seul axe Paris-Genève. SNCF Réseau propose également deux autres solutions : le maintien de la modulation pour l'ensemble des activités TAGV ayant pour origine ou destination la Suisse ou la suppression de celle-ci.

6. S'agissant des activités fret, SNCF Réseau indique que l'Etat n'est juridiquement pas en mesure de s'engager sur le montant de la compensation fret qui sera versé en 2016 et, dès lors, propose de maintenir le barème pour 2016 tel que publié le 5 décembre 2014, jusqu'à la signature du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ou, à défaut, la publication du projet de loi de finances pour 2016.

La suppression de la différenciation tarifaire pour les circulations voyageurs « haut-le-pied »

7. Dans son avis n°2015-004 du 3 février susvisé, l'Autorité a relevé que l'égalisation des redevances de circulation entre les trains « haut-le-pied » et les trains commerciaux repose sur une hypothèse implicite selon laquelle, pour chaque activité, les coûts marginaux d'entretien, d'exploitation et de renouvellement d'une unité de trafic supplémentaire de ces deux types de circulation soient égaux. Elle a estimé que cette hypothèse est discutable, du fait notamment des différences de vitesse et de tonnage qui caractérisent ces deux types de circulations. Elle a demandé dès lors que SNCF Réseau apporte des justifications suffisantes sur la proposition de suppression de la redevance de circulation « haut-le-pied » pour les activités voyageurs.

8. Dans sa réponse, SNCF Réseau indique ne pas être en mesure d'apporter d'éléments de justification suffisants pour défendre la mesure qu'il avait initialement envisagée et, afin de se conformer à la demande de l'Autorité, propose de renoncer à cette évolution pour 2016.

9. L'Autorité en prend acte et souligne que l'évaluation des coûts directs de ces circulations devra faire l'objet d'une attention particulière lors des travaux de refonte du modèle de coûts dont l'application est prévue pour l'horaire de service 2018. L'Autorité souligne également que le gestionnaire de l'infrastructure doit améliorer sa connaissance des circulations techniques, prioritairement dans les nœuds ferroviaires, afin d'en tenir compte dans les processus d'allocation et, le cas échéant, dans le système de tarification.

Le reclassement de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique en prestation minimale

10. Dans son avis n°2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a souligné que les modalités retenues par SNCF Réseau de reclassement de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE) en prestation minimale n'est pas satisfaisante, dans la mesure où SNCF Réseau se limite à déterminer le montant de la RCE pour 2016 (0,268 €/train.km) par le jeu de l'indexation de la redevance applicable en 2015 (soit 0,2%) et que la justification du montant obtenu souffre de limites méthodologiques.

[1] Une circulation « haut-le-pied » désigne, d'après la définition donnée par SNCF Réseau, le mouvement d'un « *train constitué par une machine ou un groupe de deux machines pouvant, dans le cas prévus par les règlements, remorquer un ou deux véhicules.* » En 2013, le trafic « haut-le-pied » voyageurs représente une part faible du volume de circulations sur le réseau : 0,52% du volume total en sillons.km.

11. Le raisonnement tenu par SNCF Réseau consiste à appliquer un taux de marginalité unique de 20,4%, issu des travaux du modèle de coûts sur les seules dépenses d'entretien des installations fixes de traction électrique aux montants des dépenses projetées d'entretien et de renouvellement de l'ensemble des installations électriques (équipements d'alimentation des lignes électriques, ci-après « EALE ») et des installations fixes de traction électrique (ci-après « IFTE »), soit 206 M€ pour 2016. Cette méthode ne permettant pas de retrouver exactement le montant visé de 0,268 €/train.km, SNCF Réseau a proposé d'introduire une « quote-part de coûts fixes » égale 0,017 €/train.km.

12. Outre le fait que le taux de marginalité de 20,4% n'est pas un résultat robuste du modèle de coûts, l'Autorité a souligné, en particulier, que les montants des dépenses d'entretien des IFTE et de renouvellement des IFTE et des EALE auquel ce taux est appliqué sont insuffisamment justifiés et présentent des incohérences significatives avec les montants des dépenses constatées sur les dernières années. En outre, l'Autorité a relevé que la distinction d'une « quote-part de coûts fixes » au sein de la RCE pose un problème de conformité au regard des principes de tarification posés aux articles 31.3 et 32.1 de la directive 2012/34/UE.

13. Dès lors, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau de lui présenter sous trois mois une proposition de réajustement du barème de la RCE, en fonction des niveaux constatés de renouvellement et d'entretien des IFTE et des EALE.

14. En réponse, SNCF Réseau développe deux propositions différentes de réajustement du barème de la RCE en fonction de niveaux plus réalistes de dépenses de renouvellement des installations électriques. Ces deux options ont en commun de ramener le niveau des dépenses prévisionnelles de renouvellement des IFTE et des EALE en 2016 à 157 M€ (contre 206 M€ dans la proposition initiale). Ce montant correspond aux dépenses de renouvellement prévues pour l'année 2016 que SNCF Réseau a justifiées à l'Autorité par la production d'une liste détaillée des opérations de renouvellement programmées[2]. L'application du taux de marginalité inchangé (20,4%) à ce nouveau montant fait passer la RCE à 0,225 €/train.km (contre 0,268 €/train.km dans la proposition initiale), ce qui représente une diminution de 16 M€ du montant prévisionnel qui serait perçu par SNCF Réseau en 2016.

15. La première option prévoit la création d'une redevance de contribution à la couverture des coûts fixes électriques (dite « RCFE ») de 0,043 €/train.km destinée à couvrir le différentiel entre le montant de RCE initial (0,268 €/train.km) et le nouveau montant proposé (0,225 €/train.km). L'Autorité estime que les éléments de justifications juridiques présentés par SNCF Réseau ne permettent pas de motiver la création de cette redevance. Dès lors, l'Autorité considère qu'en l'état, cette proposition n'est pas acceptable. Elle n'est en effet pas compatible avec les principes de tarification fixés par la directive 2012/34/UE et le décret n°97-446 du 5 mai 1997 en ce qu'elle ne repose pas sur la définition préalable d'un segment de marché.

16. Le deuxième scénario propose de compenser le manque à gagner de 16 M€ par une augmentation des redevances de réservation et des redevances d'accès. Le tableau suivant présente, pour chacune des activités, les impacts financiers associés.

[2] La liste des opérations produite par SNCF Réseau porte sur 533 opérations pour un montant total de 205 M€. SNCF Réseau prend en compte la totalité des opérations au stade d'avant-projet, de projet ou de réalisation, ainsi qu'une partie des opérations au stade de l'émergence ou du dossier d'initialisation (dont la probabilité de réalisation est évaluée par SNCF Réseau à 40%), ce qui ramène le montant des dépenses projetées à 157 M€ pour 2016.

(en M€)	Perte de recettes prévisionnelles au titre de l'ajustement de la RCE à 0,225 €/tr.km (1)	Montants compensés *via* une augmentation de la RR LC 3,05% (sans évolution barème fret et de la RR LGV) (2)	Effet cumulé pour chaque activité (2)-(1)	Montants compensés *via* une augmentation de la RA	Montants compensés *via* une augmentation de la RR LGV	Effet total
TAGV	-5,7	2,5	-3,2	-	3,2	**0,0**
TER	-4,1	5,7	1,6	-	-	**1,6**
Transilien	-2,6	6	3,3	-3,3	-	**0,0**
TET	-1,1	1,4	0,3	-0,3	-	**0,0**
Hors TET	-0,1	0,1	0	-	-	**0,0**
Fret	-2	0	-2	-	-	**-2,0**
Divers	-0,1	0,1	0	-	-	**0,0**
TOTAL	-15,8	15,8	-0,1	-3,6	3,2	**-0,4**

Source : SNCF Réseau

17. L'Autorité relève que, dans le cadre de cette deuxième option, l'activité fret verrait ses redevances diminuer de 2 M€ (SNCF Réseau proposant de ne pas répercuter la baisse de la RCE sur la redevance de réservation acquittée par cette activité) alors que l'activité TER se verrait facturer 1,6 M€ de redevances supplémentaires, avec des effets inégaux selon les régions.

18. L'Autorité considère que, malgré les limites méthodologiques qui caractérisent la proposition de SNCF Réseau, le montant retenu de 157 M€ est une estimation justifiée du montant des dépenses de renouvellement des installations électriques auxquelles le taux de marginalité de 20,4% peut être appliqué, en approximation et à titre transitoire, pour déterminer le montant de la RCE en 2016.

19. Cette situation ne saurait cependant perdurer et SNCF Réseau doit mettre en conformité la tarification des installations de traction électrique avec les principes économiques énoncés à l'article 31.3 de la directive 2012/34/UE dans le cadre de la révision complète du modèle de coûts à l'horizon 2018. Le calendrier de cette démarche s'avère, par ailleurs, cohérent avec le délai de 24 mois prévu dans l'acte d'exécution sur les coûts directs adopté le 16 avril 2015 pour procéder à une estimation robuste des coûts directs.

20. Dans la perspective de ces travaux, l'Autorité rappelle que pour éviter tout risque de discrimination entre activités, les modalités de modulations de la RCE devront être examinées. De la même façon, la facturation des charges fixes liées à ces actifs devra faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des travaux à venir sur la définition des segments de marché.

21. Le jeu des compensations proposées par SNCF Réseau a pour conséquence de rompre avec la logique d'une augmentation uniforme des redevances de réservation et des redevances d'accès. Les effets cumulés du rétablissement de la différenciation tarifaire pour les circulations « haut-le-pied » et de l'ajustement des redevances de réservation et des redevances d'accès pour compenser la diminution de la RCE sont détaillées dans le tableau suivant :

	RR	RC	RCE	RA	PM
TAGV	1,23%	-0,37%	-16,04%	-	0,45%
TET	3,31%	-0,22%	-16,04%	0,73%	0,63%
Hors TET	1,67%	-0,18%	-16,04%	-	-0,11%
TER	3,01%	-0,75%	-16,04%	0,80%	0,57%
Transilien	3,07%	0,09%	-16,04%	-1,34%	0,52%
Total voyageur	***1,78%***	***-0,38%***	***-16,04%***	***0,62%***	***0,523%***
Fret	6,02%	6,76%	-16,04%	-	4,10%
Total	***1,96%***	***-0,19%***	***-16,04%***	***0,62%***	***0,610%***

Source : SNCF Réseau – retraitement ARAF

22. Pour autant, les évolutions proposées dans le cadre de cette option, conjuguées à la compensation de la réintroduction de la différenciation tarifaire pour les circulations « haut-le-pied », ne conduisent pas à des écarts notables : l'augmentation globale des redevances voyageurs s'élèverait ainsi à 0,52%, quasiment identique à l'engagement du conseil d'administration de RFF adopté le 9 février 2012, lequel encadre, sur la période 2014 à 2018, l'évolution globale annuelle des redevances applicables aux services de voyageurs dans une bande passante fixée à Ir +/- 0,3%, soit 0,5% pour l'année 2016. L'Autorité constate que les équilibres ne sont pas, en pratique, remis en cause dans cette proposition.

L'évolution de la tarification des activités fret

23. L'Autorité rappelle que l'horaire de service 2016 marque la fin des engagements pris en 2009 en matière de soutien de l'Etat à la tarification du fret ferroviaire. Pour autant, et comme elle l'avait souligné dans son avis n°2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Etat a décidé de reconduire son soutien mais en réduisant le montant de la compensation pour l'année 2016. En conséquence, SNCF Réseau projette d'appliquer une hausse uniforme de 6,27% sur les redevances pour les prestations minimales (redevances de circulation et de réservation), les redevances pour l'usage des voies de services ainsi que sur les redevances pour l'accès des trains aux chantiers de transport combiné, destinée à couvrir le manque à gagner lié à la baisse de la compensation attendue de l'Etat.

24. Dans son avis n°2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a souligné que le défaut de couverture du coût direct des circulations pose un problème de conformité au regard des principes de tarification donnés par la directive 2012/34/UE et emporte des effets désincitatifs à faire circuler des trains de fret. A cet égard, l'Autorité a insisté sur le fait que l'Etat ne s'acquittait pas de la totalité des compensations prévues pour couvrir le complément nécessaire à la couverture du coût direct des circulations fret. Ainsi, pour les années 2013 et 2014, l'Etat n'a versé qu'une fraction des montants prévus, ce qui représente un montant non recouvré pour SNCF Réseau de 232 M€.

25. L'Autorité a en conséquence pris acte de la proposition d'augmentation des redevances pour le fret en considérant qu'elle constitue, à ce stade, un compromis entre la satisfaction de l'objectif de couverture du coût direct par le gestionnaire de l'infrastructure visé à l'article 31.3 de la directive 2012/34/UE (en prenant en compte la compensation envisagée par l'Etat) et l'impact de cette revalorisation sur l'équilibre économique des entreprises ferroviaires, comme l'y invitent les nouvelles dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports.

26. Toutefois, l'Autorité a demandé que SNCF Réseau justifie, à l'appui d'un engagement dûment formalisé de l'Etat, l'hypothèse qu'il prend en compte sur le montant de la compensation effectivement versée pour déterminer le barème des redevances pour le fret ou, à défaut de la confirmation d'un tel engagement, en tire toutes les conséquences sur sa proposition de tarification de manière à respecter, dans un calendrier crédible, le principe de couverture du coût direct posé par la directive 2012/34/UE.

27. En réponse, SNCF Réseau indique que l'Etat n'a pas été en mesure de s'engager sur le montant de la compensation fret et propose de maintenir le barème proposé pour 2016 tel que publié en décembre 2014 et ce jusqu'à la signature du contrat prévu entre SNCF Réseau et l'Etat en application de l'article L 2111-10 du code des transports ou, à défaut, la publication du projet de loi de finances pour 2016. SNCF Réseau précise que ce contrat contiendra les perspectives d'évolution de la tarification fret.

28. L'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas été en mesure de répondre à sa demande de façon satisfaisante et, qu'en conséquence, la réserve ne peut qu'être maintenue. Une levée de la réserve sera examinée dès lors que le contrat pluriannuel qui sera conclu entre SNCF Réseau et l'Etat, en application de l'article L 2111-10 du code des transports, apportera les clarifications nécessaires ou, à défaut, au vu du projet de loi de finances pour 2016, qui sera déposé au Parlement à l'automne, assorti de l'engagement du Gouvernement de ne procéder à aucune mesure de régulation budgétaire en cours d'exercice. Encore convient-il de préciser que dans cette dernière hypothèse, la confirmation ne pourra être donnée définitivement qu'avec le vote final du texte par le Parlement.

La modulation spécifique appliquée aux activités TAGV ayant pour origine ou destination la Suisse

29. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité avait demandé que SNCF Réseau justifie la modulation de 0,95 appliquée pour les trains aptes à la grande vitesse ayant pour origine ou destination la Suisse. En effet, outre le fait que SNCF Réseau n'avait pas défini le segment de marché correspondant à cette modulation, les éléments alors portés à la connaissance de l'Autorité n'avaient pas permis de conclure à des difficultés particulières sur l'équilibre économique du transporteur sur les liaisons en cause.

30. Parmi les différentes options proposées, SNCF Réseau privilégie de conserver une modulation de 0,95 des redevances de réservation des activités TAGV pour le seul axe Paris-Genève.

31. Si les informations transmises par SNCF Réseau et par la société Lyria n'apportent pas tout l'éclairage nécessaire pour motiver cette proposition dans le strict respect des exigences posées par directive, l'Autorité estime que, dans l'attente de la révision d'ensemble de la tarification prévue pour 2018, le maintien de la modulation de 0,95 sur l'axe Paris-Genève peut être accepté transitoirement. En revanche, aucune information ne lui a été transmise qui lui permette de lever la réserve sur l'application d'un coefficient de 0,95 sur les autres liaisons ferroviaires ayant pour origine ou destination la Suisse.

2.2 SUR LES AUTRES RESERVES DANS LA PERSPECTIVE DE L'HORAIRE DE SERVICE 2018

32. Par son courrier du 21 mai 2015, SNCF Réseau détaille les engagements pris par le conseil d'administration du 16 avril 2015 relatifs aux évolutions demandées par l'Autorité dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015. Ces engagements sont organisés autour de quatre évolutions affectant la structure ou le niveau des redevances, conformément à la demande de l'Autorité :

- la révision du modèle de coûts et son application à l'ensemble des activités ;
- la refonte des sections élémentaires et la meilleure prise en compte des contraintes de capacité ;
- la définition des segments de marché ;
- la révision des modalités d'indexation des redevances.

33. Ces engagements précisent également les modalités de la consultation publique des acteurs, laquelle devrait débuter en octobre ou novembre 2015.

34. Par ailleurs, SNCF Réseau pose deux conditions nécessaires à la mise en œuvre des engagements présentés :

- la révision du cadre réglementaire (déclaration de saturation, objectifs de la redevance de réservation, nouvelles redevances, etc.) ;

- l'inscription de ces évolutions dans une réforme globale de la tarification, permettant de tenir ces engagements en maintenant le niveau de recettes pour SNCF Réseau avec par exemple la création de nouvelles redevances offrant les marges de manœuvre nécessaires. Cette réforme globale de la tarification vise également à limiter autant que possible les effets distributifs entre les activités.

La révision du modèle de coûts et son application à l'ensemble des activités

35. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a estimé que la méthode de détermination des redevances de circulation, du fait de l'utilisation partielle d'un modèle de coûts établi sur des bases de plus en plus datées et des choix d'indexation retenus, touche aux limites de son acceptabilité.

36. Dès lors, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau de lui présenter sous trois mois une justification de l'impossibilité de mettre en œuvre les améliorations nécessaires avant l'horaire de service 2018 et un engagement ferme à réviser le modèle de coûts de manière à en garantir la conformité aux principes posés par la réglementation, à en assurer l'application pleine et entière à l'ensemble des activités et à réviser la méthode d'indexation des redevances de circulation.

37. En réponse, SNCF Réseau précise que les travaux sur les coûts marginaux de renouvellement ne sauraient aboutir dans des délais qui permettraient leur prise en compte pour un horaire de service antérieur à 2018. SNCF Réseau s'engage à restituer les résultats préliminaires des travaux d'amélioration de l'estimation des coûts marginaux de renouvellement à l'Autorité d'ici le mois de juin 2015.

38. S'agissant des dépenses d'entretien, SNCF Réseau démontre que des contraintes techniques liées, en particulier, aux délais de l'étude à réaliser et du lancement de la consultation publique sur les évolutions tarifaires à l'été 2015, ne permettent pas la mise en œuvre des améliorations demandées par l'Autorité concernant les coûts marginaux d'entretien avant l'horaire de service 2018. SNCF Réseau précise que les travaux de révision du modèle de coûts ont été lancés et qu'ils devraient aboutir début 2016.

La refonte des sections élémentaires et la meilleure prise en compte des contraintes de capacité

39. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a fait référence à son avis n°2011-002 relatif au DRR 2012 pour rappeler que les problématiques liées au regroupement des sections élémentaires demeurent. L'avis n°2011-002 précisait en effet que « *le regroupement des sections élémentaires du réseau en différentes catégories tarifaires, autorisé par la réglementation, doit être fait en fonction de leurs caractéristiques et de leur niveau de trafic, ce qui ne semble pas être le cas. Elle constate que cette multiplication des catégories tarifaires a contribué à une complication importante du barème* ». L'Autorité avait ainsi demandé à SNCF Réseau « *la simplification et la justification des catégories tarifaires* ».

40. Dans son avis n° 2015-004 précité, l'Autorité a également souligné que cette situation porte des risques de discrimination tarifaire, lesquels s'amplifient d'année en année, et qu'elle devait en conséquence être corrigée rapidement. Elle a signalé que SNCF Réseau doit profiter de cette révision pour clarifier l'articulation de ce dispositif tarifaire avec les principes de tarification donnés par les articles 31.4 (tarification de la rareté) et l'article 32.1 de la directive 2012/34/UE (tarification en fonction de la capacité des segments de marché préalablement définis à supporter des majorations au coût

direct). Par conséquent, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau d' « *expliciter l'objectif visé par ce classement tarifaire des sections élémentaires au regard de ces principes et justifier les modalités de son application* ». A cette fin, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau de lui présenter sous trois mois un engagement à réviser le classement par catégories des sections élémentaires et la tarification des contraintes de capacité.

41. En réponse, et en cohérence avec les attentes de l'Autorité, SNCF Réseau pointe que cette mise à jour devrait être l'occasion d'une révision globale de la redevance de réservation afin, notamment, de mieux refléter les coûts liés aux contraintes de capacité. SNCF Réseau a identifié les quatre axes de travail suivants :

- « *réviser le découpage du réseau en sections élémentaires de lignes en intégrant la problématique des contraintes de capacité de l'infrastructure ;*
- *préciser la notion de capacité en identifiant plus précisément les caractérisations techniques des effets de saturation et les critères permettant de l'objectiver ;*
- *définir des méthodes d'évaluation du coût d'opportunité naissant de l'impossibilité de satisfaire toutes les demandes de sillons ;*
- *identifier les modalités de mise en œuvre d'une tarification des contraintes de capacité : il faudra en particulier préciser la nécessité d'une déclaration de saturation et, le cas échéant, les effets d'une telle déclaration* ».

42. L'Autorité souligne que les orientations données dans ces engagements sont satisfaisantes en ce qu'elles sont beaucoup plus cohérentes avec les principes de tarification donnés par la directive 2012/34/UE. Pour autant, elle constate que ces propositions restent, en l'état, relativement imprécises et ne permettent pas d'apprécier finement le réalisme de leur mise en œuvre dans les délais impartis.

La définition des segments de marché

43. Dans son avis n°2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a rappelé que « *l'article 32.1 de la directive 2012/34/UE précise que des majorations au coût direct peuvent être perçues « afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure si le marché s'y prête ».* Il prévoit qu' *« avant d'approuver la perception de telles majorations, les Etats membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques […] et en retenant les plus pertinents* ». Elle a ainsi rappelé que la définition des segments de marché est un « *préalable incontournable à la perception de majorations au coût directement imputable* ».

44. A cet égard, l'Autorité a souligné que la distinction de ces segments de marché n'avait pas reposé sur un examen préalable et approfondi de la définition et de la structure des segments de marché, conformément aux objectifs poursuivis par la directive 2012/34/UE.

45. Elle a ainsi demandé « *que SNCF Réseau s'engage de manière ferme, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, à revoir la tarification au plus tard pour l'horaire de service 2018, de manière à en garantir la pleine conformité aux exigences posées par la réglementation, en ce qui concerne* […] *la définition des segments de marché* ».

46. L'Autorité prend acte de l'engagement à mettre en œuvre cette segmentation formulé par SNCF Réseau dans son courrier du 21 mai 2015 et souhaite qu'un point d'avancement soit réalisé pour l'horaire de service 2017.

La révision des modalités d'indexation des redevances

47. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a pointé que la différence de méthodologie employée, à la fois dans l'application partielle du modèle de coûts et les indexations, conduit à une évolution des redevances de circulation dont la cohérence entre activités apparaît, pour

le moins, peu évidente. L'Autorité a ainsi demandé à SNCF Réseau de lui présenter, sous trois mois, un engagement ferme à revoir la tarification au plus tard pour l'horaire de service 2018, de manière à en garantir la pleine conformité aux exigences posées par la réglementation, en ce qui concerne l'indexation des redevances de circulation (cette demande de l'Autorité étant en étroit lien avec la nécessité de révision du modèle de coûts et l'application de ses résultats à l'ensemble des activités). SNCF Réseau devait en outre démontrer sous trois mois l'impossibilité de mettre en œuvre les améliorations nécessaires avant l'horaire de service 2018.

48. Il convient de rappeler que les hypothèses d'indexation de la redevance de circulation adoptées par SNCF Réseau concernant la trajectoire prévisionnelle d'évolution des coûts (dérive des coûts de long terme, objectifs de productivité différenciés selon les postes de coûts) soulèvent des interrogations dans le contexte d'une évolution générale des prix limitée. En d'autres termes, il existe un risque important que les inflateurs prévisionnels des coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement retenus par SNCF Réseau évoluent différemment des coûts réels. En outre, la différence de méthodologie employée pour les activités faisant l'objet d'une application du modèle de coûts, d'une part, et pour l'activité TER, d'autre part, complexifie la compréhension par les acteurs de l'évolution de la redevance de circulation.

49. Dans sa proposition, SNCF Réseau prend appui sur le travail commun initié avec les services de l'Autorité sur la mesure de productivité entamé à la fin de l'année 2014. L'Autorité constate que SNCF Réseau s'engage à poursuivre cette démarche dans le but de mieux suivre l'évolution des coûts de l'entretien et du renouvellement pour aboutir, en 2015, à un indicateur synthétique de productivité de la maintenance et de l'exploitation qui pourrait être utilisé pour le barème 2018.

50. L'Autorité souhaite néanmoins souligner le caractère lacunaire des éléments transmis par SNCF Réseau sur la question de l'indexation des redevances et de la productivité. SNCF Réseau fait simplement mention du fait que la question de l'indexation des redevances et de la productivité devra être traitée dans le cadre du contrat pluriannuel entre l'Etat et SNCF Réseau. A titre d'exemple, aucune orientation méthodologique relative à la détermination des objectifs de productivité n'est donnée. En outre, les engagements sur l'indexation des redevances englobent sans distinction la question de l'indexation de la redevance de circulation et l'évolution globale des redevances. Or, l'Autorité a régulièrement souligné la nécessité de distinguer l'évolution de la redevance de circulation, qui doit refléter l'évolution réelle des coûts, de la trajectoire globale des redevances qui renvoie au cadrage prévu dans le contrat pluriannuel entre l'Etat et SNCF Réseau.

La publication des engagements de SNCF Réseau pour la révision de la tarification en 2018

51. L'Autorité considère que les acteurs doivent bénéficier d'une information transparente sur la nature et le jalonnement des évolutions tarifaires sur lesquelles SNCF Réseau s'est engagé. En conséquence, elle demande à SNCF Réseau de publier l'ensemble de ses engagements relatifs à la refonte de la tarification prévue pour l'horaire de service 2018 ainsi que le calendrier prévisionnel de mise en œuvre.

*

Considérant :

- qu'aux termes de l'article 7 du décret n°97-446 du 5 mai 1997 modifié, *« la redevance de circulation est destinée à couvrir la part variable des charges d'exploitation et de maintenance du réseau supportés par Réseau Ferré de France* » ;

- que cette définition doit être interprétée à la lumière de l'article 31.3 de la directive 2012/34/UE, aux termes duquel cette redevance doit être égale au « *coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* » ;

- que la redevance de circulation proposée pour l'horaire de service 2016, du fait des limites du modèle de coûts, de son application partielle mais aussi des méthodes d'indexation des coûts retenues par SNCF Réseau, est susceptible de porter atteinte à ce principe de tarification ;

- que la redevance pour l'utilisation du système de traction électrique ne retient pas comme référence les coûts directement supportés ;

Considérant :

- qu'aux termes de l'article 6 du décret n°97-446 du 5 mai 1997 modifié, la redevance de réservation « *peut être majorée, lorsque le marché s'y prête, dans des conditions respectant les principes d'efficacité, de transparence et de non-discrimination* » ;

- que cette disposition doit être mise en œuvre dans le cadre des conditions posées aux termes de l'article 32.1 de la directive 2012/34/UE selon lesquels « *un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaires » et qu' « avant d'approuver la perception de telles majorations, les États membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques, en considérant au moins les paires d'éléments énumérées à l'annexe VI, point 1, et en retenant les plus pertinentes* […] » ;

- que les segments de marché n'ont pas été définis par SNCF Réseau ;

Considérant :

- que SNCF Réseau ne répond pas aux conditions de levée de la réserve émise par l'Autorité sur les redevances d'utilisation du réseau par les entreprises ferroviaires de fret et que cette réserve doit en conséquence être maintenue ;

- que l'absence d'information transmise par SNCF Réseau et la société Lyria ne permet pas, pour les axes autres que Paris-Genève, de lever la réserve émise par l'Autorité sur la modulation de 0,95 appliquée aux activités TAGV ayant pour origine ou destination la Suisse ;

Sous réserve :

- que SNCF Réseau réajuste le barème de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique sur la base d'une prévision de 157 M€ au titre du renouvellement des installations fixes de traction électrique et des équipements d'alimentation des lignes et reporte le montant des charges restantes dans les redevances de réservation et les redevances d'accès ;
- que SNCF Réseau publie l'intégralité de ses engagements pour la révision de la tarification pour l'horaire de service 2018 ;

Emet un avis favorable sur le projet de tarification des prestations minimales tel qu'adressé par SNCF Réseau à l'Autorité le 21 mai 2015, à l'exception de la tarification des redevances fret et de l'application de la modulation de 0,95 sur les liaisons TAGV entre Paris et la Suisse autres que Paris-Genève, sur lesquelles les réserves sont maintenues.

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 10 juin 2015.

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mesdames Anne BOLLIET et Marie PICARD ainsi que Messieurs Jean-François BENARD, Nicolas MACHTOU et Michel SAVY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO